

Курченко Олег Сергеевич,
канд. юрид. наук, доцент кафедры трудового и социального права
Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского
olegpost2001@mail.ru

ДИСТАНЦИОННЫЙ ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

УДК 349.3

Аннотация. Целью статьи является исследование предусмотренных российским законодательством о социальном обеспечении способов реализации прав на социальные выплаты в условиях необходимости ограничения социальных контактов. Для достижения поставленной цели был использован преимущественно формально-юридический метод. Понятие «дистанционный порядок реализации социально-обеспечительных прав» в контексте заявленной темы в статье предложено использовать в широком значении, охватывающем как беззаявительные процедуры назначения социальных выплат, так и способы обращения за ними, не требующие личной явки гражданина в орган социального обеспечения. Установлено, что в условиях распространения в России новой коронавирусной инфекции (COVID-19) для реализации социально-обеспечительных прав были использованы как инструменты, развитию которых уделялось внимание до начала пандемии, так и меры с ограниченным сроком действия. Сделан вывод о том, что меры временного характера, направленные на ограничение социальных контактов (освобождение получателей от обязанности подтверждения обстоятельств, которое необходимо для продолжения выплаты пенсий, возможность обращения за назначением социальных выплат по телефону и др.) имеют вынужденный характер и в некоторых случаях способны повысить риски излишней выплаты пенсий и других социальных выплат и невозможности взыскания переплат.

Ключевые слова: новая коронавирусная инфекция, пандемия, дистанционное взаимодействие, беззаявительная процедура реализации права, электронные сервисы, излишняя выплата пенсий.

Oleg S. Kurchenko,
*PhD in Law, assistant professor of Labour and Social Law department
of Dostoevsky Omsk State University*
olegpost2001@mail.ru

REMOTE PROCEDURE FOR IMPLEMENTING SOCIAL SECURITY RIGHTS IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC

Abstract. The purpose of the article is to study the ways to exercise the rights to social benefits provided for by the Russian social security legislation in the conditions of the need to restrict social contacts. To achieve this goal, mainly the formal legal method was used. The concept of “remote procedure for the implementation of social security rights” in the context of the stated topic is proposed to be used in a broad sense, covering both procedures for assigning social payments without submitting an application, and methods of applying for them that do not require a personal visit of a citizen to the social security body. It was found that in the conditions of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in Russia, both tools that were paid attention to before the start of the pandemic and measures with a limited validity period were used to implement social security rights. It is concluded that temporary measures aimed at limiting social contacts (exemption of recipients from the obligation to confirm the circumstances that are necessary to continue paying pensions, the possibility of applying for social payments by phone, etc.) are of a forced nature and in some cases can increase the risks of excessive payment of pensions and other benefits and the impossibility of collecting overpayments.

Keywords: new coronavirus infection, pandemic, remote interaction, procedure for exercising a right without submitting an application, electronic service, excessive payment of pensions.

Появление и распространение в России в 2020 г. новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вызванные ею социально-экономические последствия потребовали не только адаптации системы социального обеспечения в части изменения условий назначения и правил определения размеров некоторых социальных выплат, появления новых видов социального обеспечения, носящих временный характер, но и изменения механизма реализации социально-обеспечительных прав. Необходимость ограничения количества социальных контактов в условиях пандемии явилась своего рода вызовом для системы социального обеспечения, основанной на идее заявительного предоставления социальных выплат. Ответом на указанный вызов стали различные формы дистанционной (не требующей личного посещения органа социального обеспечения) реализации прав граждан на различные виды социальных выплат.

Сам термин «дистанционное взаимодействие» появился в законодательстве, регулирующем общественные отношения по предоставлению государственных и муниципальных услуг. «Дистанционное взаимодействие» предполагает взаимодействие между органом, предоставляющим государственную услугу, и гражданином посредством информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, подвижной радиотелефонной связи и иных средств связи [1]. В контексте заявленной темы понятие «дистанционного» порядка реализации прав на различные виды социального обеспечения, как представляется, допустимо использовать и в более широком значении, охватывающем все процедуры назначения социальных выплат, не требующие личной явки гражданина в орган социального обеспечения или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). В этом смысле дистанционный порядок реализации социально-обеспечительных прав включает в себя как альтернативные личному обращению способы изъяснения воли о получении социальных выплат, так и беззаявительные процедуры назначения последних.

Необходимо отметить, что организационно-правовые меры по внедрению дистанционных процедур назначения социальных выплат предпринимались на протяжении последних лет, разумеется, вне связи с противоэпидемическими ограничениями. Речь идет, прежде всего, об увеличении числа беззаявительных процедур реализации прав на различные виды социального обеспечения. Так, с 15 апреля 2020 г. стала возможной выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал в беззаявительном порядке — на основании сведений, поступивших в территориальный орган Пенсионного фонда РФ (далее также — ПФР) из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (далее также — ЕГР ЗАГС) [2]. Если в 2019 г. идею о назначении инвалидам ежемесячной денежной выплаты «в проактивном режиме» (т.е. без подачи заявления о ее назначении в территориальный орган ПФР — на основании данных, содержащихся в Федеральном реестре инвалидов) предлагалось реализовать в порядке правового эксперимента [3], то уже летом 2020 г. она была воплощена в правовом регулировании соответствующих общественных отношений [4].

Несмотря на тенденцию к более широкому использованию в российском законодательстве о социальном обеспечении беззаявительных процедур реализации прав на социальные выплаты, они по-прежнему являются скорее исключением, чем правилом. Не погружаясь в обсуждение вопроса о перспективах и последствиях развития указанной тенденции, следует подчеркнуть, что беззаявительное («проактивное») предоставление социального обеспечения имеет объективные пределы, обусловленные как организационно-техническими препятствиями, так и правовой природой отдельных видов социальных выплат.

В условиях противоэпидемических ограничений востребованным оказался еще один способ дистанционного взаимодействия между гражданином и органом социального обеспечения — электронные сервисы предоставления государственных услуг. Принятые в последние годы меры по развитию баз данных (система индивидуального (персонифицированного) учета, ЕГР ЗАГС, Федеральный реестр инвалидов и др.), системы межведомственного электронного взаимодействия, единой системы идентификации и аутентификации создали основу для закрепления в нормативных правовых актах возможности подачи заявления о назначении ряда социальных выплат посредством электронных сервисов (Единый портал государственных и муниципальных услуг, «Личный кабинет гражданина» на сайте ПФР и др.). Указанный способ обращения за предоставлением социального обеспечения получил достаточно широкое распространение. В частности, за 10 месяцев 2019 г. 74% заявлений о назначении пенсии поступило в органы в ПФР в электронном виде, а почти 60% решений о назначении пенсии было принято по данным индивидуального (персонифицированного) учета без личной явки гражданина [5, с. 21]. Вместе с тем, возможность подачи заявлений о назначении социальных выплат в электронной форме в силу ряда объективных и субъективных факторов не может рассматриваться в качестве универсальной замены традиционным способам обращения за предоставлением социального обеспечения.

Распространение новой коронавирусной инфекции потребовало введения временного правового регулирования, позволяющего минимизировать социальные контакты как при реализации социально-обеспечительных прав, так и при установлении оснований для предоставления социального обеспечения. Правовые нормы с ограниченным сроком действия, установленные постановлениями Правительства, а также принятые в порядке «двойного делегирования» (законодатель — Правительство РФ — ПФР) постановлением Правления ПФР [6], предусматривают, в частности:

— заочное проведение медико-социальной экспертизы и установление степени утраты профессиональной трудоспособности;

— продление установленной гражданину группы инвалидности и (или) степени утраты профессиональной трудоспособности на 6 месяцев без истребования от гражданина заявления, если срок переосвидетельствования гражданина наступил в период с 01.03.2020 по 01.03.2021;

— возможность обращения за назначением социальных выплат, установление которых отнесено к компетенции ПФР, «в дистанционной форме», в том числе посредством телефонной связи и по электронной почте;

— продление срока выплаты пенсий и иных социальных выплат с освобождением получателя от установленной законом обязанности по периодическому подтверждению отдельных обстоятельств (постоянного проживания на территории России, получения образования по очной форме обучения и т.п.);

— назначение пенсий на основании имеющихся в распоряжении ПФР документов и оказание заявителю содействия в истребовании документов, а также беззаявительный перерасчет установленной пенсии со дня ее назначения в случае поступления дополнительных документов.

Перечисленные меры означают, по сути, временное упрощение правоприменительных процедур в праве социального обеспечения, на что уже было обращено внимание в отраслевой юридической науке [7, с. 157]. Реализация отдельных социально-обеспечительных прав в условиях пандемии, действительно, стала более простой, однако нельзя не заметить и некоторые другие последствия такого временного правового регулирования.

1. Упрощение процедуры назначения социальных выплат в отдельных случаях фактически приводит к изменению условий их назначения. Так, Федеральным законом от 01.04.2020 № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» (в ред. от 27.10.2020) было установлено, что в период с 1 апреля 2020 г. по 1 марта 2021 г. «продление» (назначение вновь после достижения ребенком возраста одного года или двух лет) ежемесячных выплат гражданам в связи с рождением первого или второго ребенка производится без подачи гражданином нового заявления. По сути, это означает, что повторное назначение ежемесячной выплаты в течение указанного периода осуществляется без предоставления получателем документов, подтверждающих выполнение одного из условий для назначения указанной выплаты — среднедушевой доход семьи не должен превышать 2-кратной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в субъекте РФ.

2. Получатели отдельных видов социальных выплат были временно освобождены от исполнения обязанностей, направленных на предотвращение их необоснованной выплаты (обязанность ежегодно подтверждать факт регистрации по месту получения пенсии, если выплата пенсии производится по доверенности, выданной на срок более одного года, обязанность получателей социальных пенсий, не имеющих регистрации по месту жительства в России, ежегодно подтверждать постоянное проживание на территории страны и др.). Безусловно, количество граждан, выплата пенсий которым была продлена в таком режиме, сравнительно невелико (за исключением получателей пенсий по случаю потери кормильца). Кроме того, в ряде случаев необходимые для продления выплаты пенсии обстоятельства могут быть подтверждены посредством межведомственного взаимодействия, но, как представляется, риск излишней выплаты пенсий в период пандемии стал более высоким.

3. Одной из наиболее дискуссионных форм дистанционного взаимодействия между органом пенсионного обеспечения и гражданами стала возможность назначения пенсий и иных социальных выплат на основе согласия гражданина на получение государственной услуги, выраженного им по телефону. В такой ситуации Временный порядок предоставления государственных услуг ПФР требует составления Акта, который должен быть подписан должностным лицом территориального органа ПФР и на основании которого в программном комплексе формируется заявление о назначении социальной выплаты.

Вынужденная замена заявления о назначении пенсии (иной социальной выплаты) составлением акта об обращении за получением государственной услуги по телефону в отдельных случаях способ-

на повлечь за собой трудности с взысканием излишне выплаченных сумм пенсий (иных социальных выплат). Согласно пункту 3 статьи 1109 Гражданского кодекса РФ взыскание неосновательного обогащения в виде излишне выплаченных сумм пенсий и иных социальных выплат возможно при условии недобросовестности получателя. В судебной практике все большее распространение получает подход, в соответствии с которым для констатации недобросовестности получателя необходимо установить, в том числе, его осведомленность о наличии у него обязанности информировать орган пенсионного обеспечения об обстоятельствах, влекущих прекращение выплаты пенсии или уменьшение ее размера. Ознакомление гражданина с названной обязанностью, как правило, удостоверяется его подписью в заявлении о назначении пенсии (иной социальной выплаты), однако дистанционное назначение пенсии с использованием телефонной связи подписания гражданином заявления не предполагает. В связи с этим использование рассматриваемой формы дистанционного обращения за назначением пенсии (иной социальной выплаты) требует поиска способов ознакомления получателя с условиями выплаты того или иного вида социального обеспечения, позволяющих зафиксировать факт доведения до сведения гражданина указанной информации.

Изучение правовых норм, устанавливающих порядок реализации социально-обеспечительных прав, в том числе норм временного характера, введенных в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, позволяет сделать следующие выводы. Формирование организационно-правовой основы для более широкого использования процедур назначения социальных выплат, не требующих личной явки гражданина в орган социального обеспечения или МФЦ, было осуществлено до введения противоэпидемических ограничений. Однако в условиях пандемии COVID-19 возникла потребность во временном использовании способов дистанционного взаимодействия между органом социального обеспечения и гражданином, не применявшихся ранее. Их эффективность и возможные последствия в полной мере можно будет оценить только по прошествии времени, но обобщение опыта их применения может оказаться полезным для совершенствования правового механизма защиты от социальных рисков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РФ от 11.06.2020 № 848 «Об особенностях предоставления государственных и муниципальных услуг в 2020 году» // СЗ РФ. 2020. № 25. Ст. 3895.
2. Федеральный закон от 01.03.2020 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1127.
3. Чирков С.А. К постановке вопроса о целесообразности развития беззаявительных процедур в пенсионном праве // Социальное и пенсионное право. 2019. № 3. С. 17-25 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 20.10.2020).
4. Приказ Минтруда России от 11.06.2020 № 327н «О внесении изменений в Порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 января 2015 № 35н» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 20.10.2020).
5. Чирков С.А. Заблаговременное уточнение индивидуального лицевого счета застрахованного лица как одно из условий развития инициативного пенсионного права // Пенсия. 2020. № 2. С. 19-31.
6. Постановление Правления ПФР от 26.08.2020 № 603п «Об утверждении Временного порядка предоставления государственных услуг Пенсионного фонда Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 20.10.2020).
7. Фёдорова М.Ю. Реализация права на социальное обеспечение в условиях распространения новой коронавирусной инфекции // Применение законодательства в сфере труда и социального обеспечения: международный и национальный аспекты: сб. ст. по материалам II Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. И.В. Шестерякова. Саратов, 2020. С. 154-158.